

CES
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL
Núm. 40 (2017-2018), páxs. 135-150
ISSN: 1130-2682

COMENTÁRIO O ACÓRDÃO DA RELAÇÃO DE GUIMARÃES
DE 23.11.2017 SOBRE UM LITÍGIO RELATIVO A BALDIO(S)

*COMMENTARY ON A DECISION OF THE COURT
OF APPEAL OF GUIMARÃES CONCERNING A
DISPUTE ABOUT COMMON LAND (BALDIO)*

RUI PINTO DUARTE*

Recepción: 11/09/2018 - Aceptación: 10/10/2018

¹ Advogado. Professor catedrático convidado da Escola de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa. Rua Castilho, 14-C, 5.º, 1250-069 Lisboa. Correio eletrónico: rpduarte@rpdadvogados.pt.

RESUMO

O presente texto comenta uma decisão da Relação de Guimarães sobre a legalidade de uma deliberação de cisão de um baldio tomada por alguns dos compartes. A propósito da possibilidade de tal cisão, revisita-se o próprio conceito de baldio.

PALAVRAS-CHAVE: baldio; comunidade; pessoa jurídica.

ABSTRACT

This text comments on a decision of the Portuguese Court of Appeal of Guimarães about the legality of a resolution of demerger of a *baldio* (type of common land) taken by some of the commoners. The discussion of the feasibility of such demerger gives opportunity to revisit the concept of *baldio* itself.

KEY WORDS: *baldio*; common land; community; legal person.

SUMÁRIO: 1. OS PROBLEMAS SUSCITADOS PELO CASO; 2. OS FACTOS PRINCIPAIS; 3. O PEDIDO PRINCIPAL E A CONTESTAÇÃO DO MESMO; 4. AS DECISÕES; 5. A LEI APLICADA, A LEI VIGENTE E ALGUMAS DAS QUE AS PRECEDERAM; 6. NOÇÕES BÁSICAS; 7. OS BALDIOS COMO COISAS; 8. OS BALDIOS COMO SUJEITOS JURÍDICOS; 9. ESTRUTURA ORGÂNICA DOS BALDIOS; 10. FUSÃO DE BALDIOS; 11. CISÃO DE BALDIOS; 12. A NOÇÃO DE BALDIO; 13. EM JEITO DE CONCLUSÃO. 14. BIBLIOGRAFIA.

CONTENTS: 1. THE PROBLEMS RAISED BY THE CASE; 2. THE MAIN FACTS; 3. THE PRINCIPAL REQUEST AND THE DEFENCE AGAINST IT; 4. THE DECISIONS OF THE COURTS; 5. THE LAW APPLIED, THE LAW CURRENTLY IN FORCE AND SOME OF THE LAWS THAT PRECEDED BOTH; 6. BASIC CONCEPTS; 7. COMMON LAND (BALDIOS) AS THINGS; 8. COMMON LAND (BALDIOS) AS LEGAL SUBJECTS; 9. ORGANIC STRUCTURE OF COMMON LAND (BALDIOS); 10. MERGER OF COMMON LAND (BALDIOS); 11. DEMERGER OF COMMON LAND (BALDIOS); 12. THE CONCEPT OF COMMON LAND (BALDIOS); 13. A KIND OF CONCLUSION. 14. BIBLIOGRAPHY.

1 OS PROBLEMAS SUSCITADOS PELO CASO

O caso sobre que recaiu o acórdão sob comentário suscita problemas interessantes e dá azo a que se reflita sobre a própria noção de baldio.

O primeiro problema, mais imediato, é o da possibilidade de cisão de baldios.

O segundo problema, de natureza mais especulativa, é o do «critério da unidade» dos baldios, o que engloba estas duas dúvidas (muito concretas):

- a) Pode um baldio ser formado por terrenos descontínuos?
- b) Pode um terreno contínuo estar dividido em vários baldios?

Para facilitar a compreensão deste segundo problema, vale a pena apresentar, desde já, critérios de determinação da unidade dos baldios abstratamente possíveis, surgindo como tais:

- A localização numa única freguesia, com a consequência de que todos os terrenos com a natureza de baldios nela situados formariam um único baldio;
- O do conjunto dos compartes, com a consequência de que todos os terrenos com a natureza de baldios de que fossem compartes o mesmo conjunto de pessoas formariam um único baldio;

- O da unidade de exploração, com a consequência de que todos os terrenos com a natureza de baldios unidos economicamente formariam um único baldio.

Além de tais problemas, o caso é, como adiantei, bom pretexto para que se reflita sobre a própria noção de baldio.

Para abordar as questões enunciadas, vou tentar reduzir o que resulta do acórdão - quanto a factos, posições das partes e decisões - ao mínimo essencial, para de seguida, por referência a tal síntese, alinhar algumas considerações de índole geral e, com base nelas, apresentar algumas opiniões. Deixo explicitado que tais considerações e opiniões não pretendem valer para todos os regimes que os baldios já tiveram ou possam vir a ter, sendo indesligáveis das normas que as amparam.

2 OS FACTOS PRINCIPAIS

Os factos principais do caso parecem ser os seguintes:

- A existência de vários terrenos (provavelmente descontínuos) tidos como baldios, situados na mesma freguesia;
- Esses terrenos terem sido geridos pela junta de freguesia até setembro de 2007;
- A aprovação, em setembro de 2007, por uma assembleia de pessoas que se intitularam compartes, de uma deliberação de constituição de um conselho diretivo para gerir esses terrenos como um baldio (o «baldio Y»);
- A aprovação, em fevereiro de 2010, por um conjunto de pessoas que se intitularam compartes de um dos terrenos integrados no baldio Y, de deliberações que visaram «autonomizar a administração da sua unidade de baldio do restante da freguesia» (formando o «baldio X») e eleger «órgãos de gestão próprios».

3 O PEDIDO PRINCIPAL E A CONTESTAÇÃO DO MESMO

A ação foi proposta pelo conselho diretivo do baldio X contra o conselho diretivo do baldio Y e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas IP, tendo como primeiro pedido (cuja procedência condicionava a dos demais) o reconhecimento de que o conselho diretivo do baldio X seria «único e exclusivo administrador da unidade de baldio de X».

Na sua contestação, o conselho diretivo do baldio Y sustentou, além do mais, que «não pode sem mais proceder-se ao abandono da estrutura que geria a totalidade dos baldios da freguesia de Y e criar-se uma outra estrutura paralela e com competências sobrepostas».

4 AS DECISÕES

Em primeira instância, a ação foi julgada totalmente improcedente, com base (segundo resulta do acórdão sob comentário) no argumento de que em cada freguesia só poderia haver um conselho diretivo de baldio.

O tribunal de segunda instância também julgou a ação totalmente improcedente, mas com fundamentação diferente¹, assim formulada:

«[...] salvo melhor juízo, não se descortina na lei a possibilidade de o mesmo baldio ser administrado por dois diferentes Conselhos Directivos contra a vontade daquele que se constituiu em primeiro lugar. E a lei não consagra igualmente a faculdade de se operar unilateralmente a secessão de um baldio que faça parte de um território maior composto por mais baldios e administrado por um Conselho Directivo. Assim, considerando, designadamente, o disposto nos artigos 5.º n.º 1, 11.º n.ºs 1 e 2 e 15.º n.º 1 d) e q) da Lei 68/93, se os compartes da localidade de X querem autonomizar a gestão dos baldios desse lugar, uma vez que, por vontade sua, desde 2007, integram o réu Baldios de Y, terá que ser nos órgãos competentes dos compartes deste que, através de deliberação, têm que obter essa autonomia. Terão que agir dentro da comunidade local a que voluntariamente aderiram e aceitar democraticamente o resultado do que aí se decidir.»

5 A LEI APLICADA, A LEI VIGENTE E ALGUMAS DAS QUE AS PRECEDERAM

O acórdão sob comentário aplicou a Lei 68/93, de 4 de setembro, que vigorava ao tempo dos factos.

Atualmente, porém, vigora a Lei 75/2017, de 17 de agosto².

É de notar que a versão inicial da Lei 68/93, de 4 de setembro, foi profundamente alterada por vários diplomas, mormente pela Lei 72/2014, de 2 de setem-

¹ Em crítica ao que parece ter sido o argumento central da decisão de primeira instância, consta do acórdão sob comentário: «[...] para a Lei 68/93 as “comunidades locais” não têm como limite mínimo territorial “a menor divisão administrativa territorial”, ou seja a freguesia. No âmbito daquela lei a correspondência entre a comunidade local e a freguesia é somente uma das hipóteses; mas não é a única, nem esta constitui qualquer limite mínimo quanto à área daquela. Assim, não se pode acompanhar a fundamentação do tribunal *a quo* que conduziu à improcedência da acção.»

² Na compreensão da Lei 75/2017, de 17 de agosto, há que ter em conta - seja pelos seus articulados, seja pelas suas exposições de motivos - os vários projetos de lei apresentados à Assembleia da República, em 2016, sobre a matéria dos baldios: 162/XIII/1.^a (Bloco de Esquerda), 276/XIII/1.^a (Partido Comunista Português), 282/XIII/1.^a (Partido Socialista) e 295/XIII/1.^a (Partido Ecologista «Os Verdes»).

bro³ – que aparece referida no acórdão, nomeadamente no relato da imputação feita pelo recorrente à decisão de primeira de instância de ter considerado que «em face da Lei de Baldios vigente, lei 72/2014 e numa interpretação imaginativa do seu artigo 1.º que dentro de uma freguesia apenas pode existir uma unidade de baldio e portanto todas as povoações que lhe pertençam ficaram impedidas de deliberar autonomamente a instituição de órgãos de gestão próprios».

Vale ainda a pena lembrar que os baldios são realidade antiquíssima (em Portugal e noutros países, merecendo destaque a grande proximidade com os *montes veciñais* da Galiza⁴) objeto de regulação há muito tempo⁵, regulação essa que tem refletido equilíbrios diversos entre os vários interesses em presença⁶, nomeadamente os das comunidades que deles beneficiam e os ligados à expansão da propriedade privada ou estatal e que o regime político saído da revolução de 1974 originou uma viragem naquele que parecia o sentido dominante dessa regulação desde, pelo menos, finais do século XVIII, passando o traço dominante da lei a ser o de proteger a propriedade comunitária dos baldios – e não o de a constranger⁷.

³ Para uma análise da Lei 72/2014, de 2 de setembro, v. Aguiar, N., «Crítica à Reforma de 2014 da Lei dos Baldios», in CES, n.º 37, 2014-2015, pp. 377- 388. Sobre a constitucionalidade algumas das suas normas, v. o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 595/2015, de 17.11.2015.

⁴ A bibliografia espanhola sobre os *montes veciñais* é muito vasta. A título de exemplos para leitores portugueses, refiro duas teses de doutoramento: Raposo Arceo, J. J., *Regime Jurídico de los Montes Vecinales en Mano Común en el Marco de la Propiedad Forestal*, 1996 (tese apresentada à Universidade de La Coruña), disponível em https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/13875/RaposoArceo_JuanJesus_TD_1996_01de2.pdf?sequence=1, e Fernández Santiago, C., *O Réxime Xurídico-privado dos Montes Veciñais en Man Común, Natureza e Titularidade*, 2005 (tese apresentada à Universidade de Santiago de Compostela), resumo disponível em <https://unidadesdamullerenciencia.xunta.gal/ficha/o-rexime-xuridico-privado-dos-montes-vecinais-en-man-comun-natureza-e-titularidade>. Saíndo do caso específico da Galiza (mas tratando também dele), outras duas referências: García de Enterría, E., «Las Formas Comunitarias de Propiedad Forestal y sus Posible Proyección Futura», in ADC, vol. 29, n.º 2, 1976, pp. 281-308, e Bocanegra Sierra, R., *Bienes Comunales y Vecinales*, Madrid, Iustel, 2008.

⁵ Para panoramas da evolução legislativa portuguesa, v. Rodrigues, M., *Os Baldios*, Lisboa, Caminho, 1987, pp. 23 e ss., Gralheiro, J., *Comentário à Nova Lei dos Baldios Lei n.º 68/93 de 4 de Setembro*, Coimbra, Livraria Almedina, 2002, pp. 12 e ss., Menezes Cordeiro, A. *Tratado de Direito Civil, III Parte Geral Coisas*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2013, pp. 130 e ss., e Fonte Ramos, J. da, «Algumas Notas sobre os Baldios», in *Estudos em Comemoração dos 100 Anos do Tribunal da Relação de Coimbra*, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 173-195.

⁶ Para a discussão dos argumentos acerca da propriedade comunitária, num plano muito mais geral do que o dos baldios objeto do presente texto (glosando o título do famoso artigo de Hardin, G. «The Tragedy of Commons», publicado na revista *Science*, vol. 162, issue 3859, dezembro 1968, pp. 1243-1248, disponível em <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243/tab-pdf>), v. Araújo, F., *A Tragédia dos Baldios e dos Anti-Baldios - O Problema Económico do Nível Ótimo de Apropriação*, Coimbra, Almedina, 2008.

⁷ Sobre outros países em que viragem semelhante parece ter ocorrido, v. Casalta Nabais, J., «Alguns Perfis da Propriedade Colectiva nos Países da Civil Law», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001 (n.º 61 da coleção *Studia Iuridica* do *Boletim da FDUC*), pp. 223-261, e Gonçalves Moniz, A. R., *O Domínio Público, o Critério e o Regime Jurídico*

Essa viragem começou por se expressar nos Decs.-Leis 39/76 e 40/76, ambos de 19 de janeiro⁸. A isso seguiu-se o preceito constitucional que refere os bens comunitários, categoria essa que é lida como tendo os baldios como paradigma⁹. Desde então, a orientação essencial das leis tem-se mantido¹⁰, designadamente no que se refere à atribuição às comunidades relevantes da gestão dos terrenos.

6 NOÇÕES BÁSICAS

Para enfrentar o problema que enunciei, há que assentar nalgumas noções básicas.

da Dominialidade, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 344 e ss. Na «Nota Técnica» dos Serviços da Assembleia da República sobre o Projeto de Lei 162/XIII/1.^a (BE) também constam informações sobre os direitos espanhol, francês e italiano. A regulação da *common land* na Inglaterra, Gales e Escócia parece ter sofrido, em 2006, também reorientação em que se podem encontrar afinidades com aquela viragem, pesem embora as grandes diferenças entre a figura e a dos baldios -, v. Rodgers, C., «Reversing the ‘Tragedy’ of the Commons? Sustainable Management and the Commons Act 2006», in *The Modern Law Review*, vol. 73, issue 3, 2010, pp. 461-486. Sobre o papel do registo na preservação dos *rights of common* (e dos *town and village green rights*), v. Clarke, A., «Land Titling and Communal Property», in *Modern Studies in Property Law*, vol. 8 (edited by Warren Barr), Hart Publishing, 2015, pp. 215-231, em especial pp. 223 e ss.

⁸ Sobre estes diplomas, v., por exemplo, Lopes Rocha, M., «Dos Baldios», in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 35, III, setembro/dezembro 1975, pp. 481-488, e os pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 136/78, de 20.7.1978 (in *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 284, de março de 1979, pp. 42-53), n.º 151/78, de 30.8.1978 (no mesmo número do *Boletim do Ministério da Justiça*, pp. 72-76), n.º 166/82, de 24.2.1983 (in DR, II Série, de 29.6.1983, pp. 5467-5472) e n.º 53/84, de 25.7.84 (in DR, II Série, de 21.9.1984, pp. 8714-8716).

⁹ A referência consta do artigo da Constituição cuja epígrafe é «Setores de propriedade dos meios de produção». Na versão primitiva da Constituição, esse artigo era o 89 e a referência consistia em integrar os «Bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais» no elenco dos bens e unidades de produção constituintes do setor público – sendo, porém, de relevar que o art. 90 declarava que os «bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais», juntamente com «os bens e unidades de produção com posse útil e gestão dos coletivos de trabalhadores», constituiriam «a base do desenvolvimento da propriedade social». Desde a revisão constitucional de 1989, o artigo em causa é o 82 e a referência consiste em integrar os «Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais» no elenco dos meios de produção constituintes do setor cooperativo e social. Sobre tal evolução, v., por exemplo, Gomes Canotilho, J. J. e Moreira, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, vol. I, 2007, pp. 974 e ss., e Miranda, J. e Medeiros, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, pp. 48 e ss. (n.º XI da anotação de Rui Medeiros ao art. 82).

¹⁰ A exceção esteve no art. 109 da Lei 79/77, de 25 de outubro (Atribuições das Autarquias e Competências dos Respetivos Órgãos), que não só determinou pertencer à assembleia municipal ou à assembleia de freguesia, consoante se tratasse, respetivamente, de coisas municipais ou de coisas de freguesia, a «definição das coisas comuns, designadamente baldios e outros bens do logradouro comum», como atribuiu a administração de tais bens aos órgãos executivos autárquicos. No entanto, o preceito pouco tempo vigorou, pois foi revogado pela Lei 91/77, de 31 de dezembro.

A lei vigente oferece definições que podem servir para tanto, até porque essas definições convergem com o que resultava de diplomas anteriores.

Lembro assim que, segundo a Lei 75/2017, de 17 de agosto:

- Baldios são «terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes, possuídos e geridos por comunidades locais» - noção essa que a lei complementa com um elenco exemplificativo de situações abrangidas cuja qualificação poderia oferecer dúvidas, incluindo casos em que não há um efetivo aproveitamento dos terrenos pelas comunidades locais¹¹) – art. 2.º, alínea a);
- Comunidade local ou universo de compartes é o «conjunto de compartes organizado nos termos da presente lei que possui e gere os baldios e outros meios de produção comunitários» – art. 2.º, alínea c); - Compartes são as pessoas singulares titulares dos baldios, sendo o universo dos compartes «integrado por cidadãos com residência na área onde se situam os correspondentes imóveis, no respeito pelos usos e costumes reconhecidos pelas comunidades locais, podendo também ser atribuída pela assembleia de compartes essa qualidade a cidadão não residente» – arts. 2.º, alínea b), e 7.º.

Há ainda que ter em conta o que a lei estabelece quanto aos fins a que podem aplicados os terrenos que integram os baldios: o art. 3.º da Lei 75/2017, de 17 de agosto, determina, no n.º 1, que «Os baldios constituem, em regra, logradouro comum dos compartes, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas e de matos, de culturas e de caça, de produção elétrica e de todas as suas outras atuais e futuras potencialidades económicas, nos termos da lei e dos usos e costumes locais» e, no n.º 2, que «Mediante deliberação da assembleia de compartes, os baldios podem ainda constituir logradouro comum dos compartes para fins culturais e sociais de interesse para os habitantes do núcleo ou núcleos populacionais da sua área de residência.». É, porém, de notar que o aproveitamento efetivo pelos compartes não é elemento essencial da noção, como resulta do referido elenco de situações abrangidas cuja qualificação poderia oferecer dúvidas.

Vale a pena sublinhar que a noção de baldio, parecendo, à primeira vista, ser uma espécie do género «terreno», não se esgota num elemento de natureza real

¹¹ À parte da definição transcrita no texto, acrescenta a lei: «nomeadamente os que se encontrem nas seguintes condições: i) Terrenos considerados baldios e como tais possuídos e geridos por comunidade local, mesmo que ocasionalmente não estejam a ser objeto, no todo ou em parte, de aproveitamento pelos compartes, ou careçam de órgãos de gestão regularmente constituídos; ii) Terrenos considerados baldios e como tais possuídos e geridos por comunidade local, os quais, tendo anteriormente sido usados e fruídos como baldios, foram submetidos ao regime florestal ou de reserva não aproveitada, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 27207, de 16 de novembro de 1936, e da Lei n.º 2069, de 24 de abril de 1954, e ainda não devolvidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de janeiro; iii) Terrenos baldios objeto de apossamento por particulares, ainda que transmitidos posteriormente, aos quais sejam ainda aplicáveis as disposições do Decreto-Lei n.º 40/76, de 19 de janeiro; iv) Terrenos passíveis de uso e fruição por comunidade local que tenham sido licitamente adquiridos por uma tal comunidade e afetados ao logradouro comum da mesma;».

(«terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes»), integrando também um elemento pessoal (as comunidades que possuem e gerem os terrenos em causa). Como escreve António Menezes Cordeiro, «a especialidade [dos baldios] não está, todavia, na coisa em si: reside, antes, no enigmático “universo dos compartes”»¹².

Quanto ao elemento pessoal dos baldios, é ainda de relevar que o n.º 10 do art. 7.º da Lei 75/2017, de 17 de agosto, estabelece que «Os compartes que integram cada comunidade local devem constar de caderno de recenseamento, aprovado e tornado público pela assembleia de compartes, nos termos da presente lei.»

7 OS BALDIOS COMO COISAS

Creio, pois, que tratar os baldios apenas como coisas é redutor da sua dimensão jurídica (e da sua dimensão social). Isso, porém, não significa que o regime jurídico dos baldios não mereça reflexão no quadro da construção dogmática das coisas.

Para tais efeitos, creio que o atual regime dos baldios deve levar a considerar que integram – tal como os caminhos públicos – uma categoria consagrada no Código de Seabra (no art. 381¹³), mas não mencionada no atual código civil: a das coisas comuns, constituída por bens que nem pertencem ao Estado (ou a outra pessoa coletiva de direito público), nem pertencem a privados, sendo apropriados coletivamente sem a mediação de qualquer pessoa coletiva de direito público¹⁴. As razões que levavam alguns dos mais prestigiados juristas portugueses a pensar assim na vigência do código oitocentista¹⁵ não desapareceram por força de a categoria ter deixado de ter assento legal¹⁶.

¹² *Tratado de Direito Civil, III Parte Geral Coisas*, 3.ª ed., cit., p. 151.

¹³ Do seguinte teor, na parte relevante: «São comuns as coisas naturais ou artificiais não individualmente apropriadas, das quais só é permitido tirar proveito, guardados os regulamentos administrativos, aos indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa ou que fazem parte de certa corporação pública. Pertencem a esta categoria: 1.º Os terrenos baldios, municipais e paroquiais [...]».

¹⁴ V. Pinto Duarte, R., *Curso de Direitos Reais*, Cascais, Príncipia, 3.ª ed., 2013, pp. 100 e ss., e a anotação 11 ao art. 202 do *Código Civil Anotado* (obra coletiva com coordenação de Ana Prata), Coimbra, Almedina, 2017, vol. I, pp. 249 e ss. Para a discussão do problema, v., por todos, Menezes Cordeiro, A., *Tratado de Direito Civil, III Parte Geral Coisas*, cit., pp. 130 e ss.

¹⁵ V. Andrade, M. de, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. I, 3.ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 1972, p. 295, e Caetano, M., *Manual de Direito Administrativo*, 7.ª ed., Lisboa, 1965, pp. 220 e ss. (sendo de notar que Marcello Caetano, após a entrada em vigor do atual Código Civil, veio a alterar a sua posição – v. a 9.ª edição do citado *Manual*, revista e atualizada por Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, 1972, tomo II, pp. 952 e 953.)

¹⁶ Neste mesmo sentido escreveu Castro Mendes, J. de, pouco tempo depois da entrada em vigor do atual CCiv – v. *Direito Civil (Teoria Geral)*, vol. II, com a colaboração de Armindo Ribeiro Mendes, 1973 (policopiado), pp. 128 e 129.

Questão diversa é a da natureza do direito sobre o baldio, nomeadamente a da sua recondução à propriedade ou à posse, tal como reguladas no Código Civil¹⁷. Implicando ela a consideração de muitos preceitos legais e não relevando diretamente para os problemas que me propus abordar, deixo-a (quase) de fora deste comentário – sem prejuízo de a qualificação que adiante faço dos baldios como *propriedade em comum* levar implícita uma tomada de posição.

8 OS BALDIOS COMO SUJEITOS JURÍDICOS

O n.º 1 do art. 4.º da Lei 75/2017, de 17 de agosto, começa por declarar que «As comunidades locais não têm personalidade jurídica», mas apõe de imediato o seguinte conjunto de adversativas a tal declaração: «sem prejuízo de terem personalidade judiciária, serem titulares de direitos e deveres e de se poderem relacionar com todos os serviços públicos e entidades de direito público e privado para o exercício de todos os direitos reconhecidos às entidades privadas que exercerem atividades económicas que não sejam contrárias à sua natureza comunitária.»

Confirmando a «subjativação» dos baldios, o n.º 2 do mesmo artigo determina que «Cada comunidade local tem direito e deve inscrever-se no Registo Nacional de Pessoas Coletivas, podendo relacionar-se com todas as entidades públicas ou privadas, nomeadamente para efeitos de celebração de contratos, de inscrição na matriz fiscal ou cadastral dos imóveis que administra» e o n.º 4 que «A comunidade local é responsável pelas contraordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções, quando estes ajam em nome ou em representação do respetivo baldio».

No mesmo sentido vão outros preceitos da Lei 75/2017, de 17 de agosto, designadamente os que preveem que as comunidades locais possam adquirir e alienar bens, bem como ceder a exploração deles (v.g., arts. 6.º e 38 a 40)¹⁸.

De tais preceitos decorre que os baldios (ou as comunidades locais, se se preferir) são dotados de subjetividade jurídica¹⁹, ainda que se insiram, para

¹⁷ Sobre a questão, v. Rei, M. R., «Do Carácter não Usucapível do Direito de Baldio (Anotação a uma Escritura de Justificação)», in *Revista de Direito Civil*, ano II (2017), n.º 4, pp. 819-836.

¹⁸ Algo de muito semelhante parece acontecer nas leis espanholas – v. Pau, Antonio, «Nota Preliminar», in Weber-Grellelt, H., *La Comunidad Germánica*, Madrid, Fundación Registral, 2007 (tradução do original alemão «Die Gesamthand – ein Mysterienspiel», publicado na *Archiv für die civilistische Praxis*, volume 182, tomo 4, 1982, pp. 316-334), pp. 12 a 16 (descrevendo e comentando a lei nacional espanhola e as leis regionais da Galiza e das Astúrias, o Autor afirma que o legislador se inclina para um certo grau de personificação, para uma personificação limitada ou reduzida).

¹⁹ Gonçalves Moniz, A. R. escreve: «[...] inclinamo-nos, no sentido de os baldios caberem em propriedade também a essas comunidades locais, as quais, não-de considerar-se sujeitos de direito (portadoras de subjectividade jurídica), pelo menos para efeito da titularidade do direito de propriedade sobre os bens em causa» (*Domínio Público, o Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, cit., pp. 353 e 354).

quem a admita²⁰, na categoria das pessoas jurídicas rudimentares ou limitadas²¹.

O n.º 1 do art. 7.º da Lei 75/2017, de 17 de agosto, declara que «Compartes são os titulares dos baldios», mas o preceito, por si só, não significa que os baldios não sejam sujeitos de relações jurídicas. O sentido do preceito parece ser a afirmação de que, mantendo o resultante de todas as leis posteriores a 25 de Abril de 1974²², os baldios são um modo de *propriedade em comum* entre os compartes – e não um outro modo de propriedade, pública (designadamente autárquica) ou privada (designadamente compropriedade²³).

Para usar palavras que já usei, a propriedade em comum é uma forma de propriedade coletiva que implica a existência entre os proprietários de um *laço pessoal anterior* e consiste em os proprietários só poderem exercer os seus direitos no âmbito e por intermédio de uma *comunidade cujos efeitos jurídicos não se resumem à propriedade coletiva*. No caso dos baldios, essa comunidade é o «universo dos compartes» ou «conjunto de compartes» - que são outros nomes da «comunidade local».

9 ESTRUTURA ORGÂNICA DOS BALDIOS

Também relevante para o que procuramos é a estrutura orgânica dos baldios.

²⁰ Sobre tal categoria, v. Pinto Duarte, R., *Curso de Direitos Reais*, cit., p. 134, nota 414. Para a discussão da mesma e, em geral, do conceito de personalidade jurídica (nomeadamente em confronto com o de capacidade jurídica), v. Costa Gonçalves, D., *Pessoa Coletiva e Sociedades Comerciais*, Coimbra, Almedina, 2015, em especial pp. 533 a 558, e Vaz de Sequeira, E., *Da Contitularidade de Direitos no Direito Civil Contributo para a sua Análise Morfológica*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2015, pp. 438 e ss.

²¹ Menezes Cordeiro, A. escreve: «Pela nossa parte, sublinhamos que o conceito de personalidade coletiva está, hoje, relativizado: desapareceu o dogma anterior do tudo ou nada. Podemos admitir pessoas rudimentares, isto é, pessoas coletivas que o sejam apenas para os efeitos especificados na lei. Será o caso da comunidade local, a que a assembleia de compartes dá rosto: uma verdadeira e própria pessoa coletiva, ainda que para os efeitos previstos na lei.» (*Tratado de Direito Civil, III Parte Geral Coisas*, cit., p. 152).

²² Na doutrina, v., por todos, Mesquita, M. H., *Anotação* (ao acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 12 de abril de 1994), in *Revista de Legislação e de Jurisprudência* n.ºs 3847 e 3848, em especial na nota 3 iniciada na p. 342 e continuada nas pp. 343 e 344. Na jurisprudência, apesar dos anos decorridos, merecem realce os acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 325/89, de 4.4.1989, e n.º 240/91, de 11.6.1991.

²³ Sobre a distinção entre compropriedade (*Miteigentum, compropriété*) e a propriedade em comum (*Gesamteigentum, propriété commune*), v., sinteticamente, Pinto Duarte, R., *Curso de Direitos Reais*, cit., pp. 62 e ss. Para uma análise profunda da distinção, na literatura portuguesa, v. Vaz de Sequeira, E., *Da Contitularidade de Direitos no Direito Civil Contributo para a sua Análise Morfológica*, cit. (aparecendo as principais conclusões acerca do tema a pp. 401-406). O antes citado texto de Weber-Grellet, H., *La Comunidad Germánica* (tradução do original alemão «Die Gesamthand – ein Mysterienspiel») contém uma síntese do pensamento alemão sobre a propriedade em comum.

Da lei vigente retira-se a existência de uma assembleia de compartes, de um conselho diretivo e de uma comissão de fiscalização (arts. 17 e ss. da Lei 75/2017, de 17 de agosto).

Essa estrutura e as competências atribuídas aos vários órgãos exibem claramente a dimensão associativa dos baldios. Não é um acaso que a mesma seja, no essencial, idêntica à das associações e à de outras pessoas coletivas de base associativa, com destaque para as cooperativas.

No entanto, a pertença a um universo de compartes não depende apenas da vontade, mas sim de requisitos objetivos, resumíveis na ideia de ser membro da «comunidade local» (no sentido específico da lei). Para efeitos da conhecida contraoposição de Ferdinand Tönnies, os baldios aproximam-se muito mais do tipo *comunidade* (*Gemeinschaft*) do que do tipo *sociedade* (*Gesellschaft*)²⁴.

10 FUSÃO DE BALDIOS

A lei atual – ao contrário das anteriores - admite expressamente a fusão de baldios. Resulta isso do art. 34 da Lei 75/2017, de 17 de agosto, que, sob a epígrafe «Agregação ou fusão de comunidade local», dispõe:

«1 - Cada comunidade local constituída em assembleia com posse e gestão de um ou mais imóveis comunitários pode, por deliberação da assembleia, em reunião com a presença do mínimo de dois terços dos respetivos membros, agregar-se ou fundir-se com outra ou outras em novo universo de compartes constituído em assembleia, para possuir e gerir os correspondentes meios de produção comunitários.

2 - A nova comunidade local constituída em assembleia, nos termos do número anterior, sucede na posse e gestão de todos os correspondentes imóveis comunitários, transferindo-se para ela todos os direitos e obrigações dos universos de compartes agregados.

3 - No prazo de 90 dias contados a partir da última deliberação da assembleia de compartes que aprove a agregação ou fusão:

a) São constituídos todos os órgãos da nova comunidade local mediante marcação do presidente da mesa do baldio com maior área ou outro critério estabelecido na deliberação referida no n.º 1;

²⁴ A título de (quase) curiosidade, lembro que Tönnies escreveu que proceder à junção de ações [de sociedades] e comunidade seria totalmente abominável, enquanto comunidade da posse existe(ia) mesmo: nos campos, na floresta, nos pastos («Vollends abscheulich würde es sein, die Zusammensetzung Actien-Gemeinschaft zu bilden. Während es doch Gemeinschaft des Besitzes gibt: an Acker, Wald, Weide») – v. *Gemeinschaft und Gesellschaft Abhandlung des Communismus und des Socialismus als Empririscher Culturformen*, Leipzig, Fues's Verlag (R. Reisland), 1887, p. 4. (disponível em www.deutschestextarchiv.de/book/view/toennies_gemeinschaft_1887).

b) São comunicadas às entidades competentes pelo presidente do conselho diretivo da comunidade local com maior área, nomeadamente à autoridade tributária, a decisão de agregação ou de fusão, com remessa de cópia das atas das deliberações, sem prejuízo da comunicação dos novos órgãos eleitos.»²⁵

Embora o preceito surja numa secção do diploma intitulada «Instrumentos de administração dos baldios», parece ser claro que é permitida a fusão de baldios, entendida como atribuição de terrenos até então possuídos e geridos por comunidades diversas a uma nova comunidade constituída pelos membros das anteriores.

11 CISÃO DE BALDIOS

A lei, porém, não refere a possibilidade de cisão de baldios, que é o que parece ter estado em causa no acórdão sob comentário.

Será mesma lícita e válida?

A melhor resposta talvez dependa da análise dos outros problemas que me propus tratar: o da noção de baldio e o do critério da sua unidade – que assim passo a abordar.

12 A NOÇÃO DE BALDIO

Sublinhei atrás que a noção de baldio, parecendo, à primeira vista, ser uma espécie do género «terreno», não se esgota num elemento de natureza real («terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes»), integrando também um elemento pessoal (as comunidades que possuem e gerem os terrenos em causa).

Creio, na verdade, que esse elemento pessoal é parte do núcleo da noção de baldio. Um terreno é um terreno, é um terreno²⁶. O que especializa os terrenos que são baldios é serem possuídos e geridos por comunidades locais (ainda que essas posse e gestão possam estar em estado larvar ou de quiescência – sendo meramente potenciais).

Assim, a noção de comunidade local tem papel central na solução do problema. Dos arts. 2.º, alíneas c) e f), e 7.º, n.º 2, da Lei 75/2017, de 17 de agosto, resulta que «comunidade local» é o mesmo que «universo de compartes» (definido como «o conjunto de pessoas singulares, devidamente recenseadas como

²⁵ O preceito é antecedido por outro (o art. 33 – o qual, por sua vez, convoca a definição de «grupo de baldios» que consta da alínea d) do art. 2.º) que levaria a pensar ser apenas permitido o agrupamento de baldios, sem fusão. No entanto, o texto do art. 34 não deixa margem para dúvidas acerca da possibilidade de fusão.

²⁶ Faço ecoar «*A rose is a rose is a rose*», para usar uma das variantes das famosas palavras de Gertrude Stein.

compartes relativamente a determinado imóvel ou imóveis comunitários») e que «conjunto de compartes» («integrado por cidadãos com residência na área onde se situam os correspondentes imóveis, no respeito pelos usos e costumes reconhecidos pelas comunidades locais, podendo também ser atribuída pela assembleia de compartes essa qualidade a cidadão não residente»). O que determina que um terreno seja um baldio é ser possuído e gerido para os fins fixados na lei por um conjunto de pessoas singulares com residência na área onde o mesmo se situe (dependendo a admissão de não residentes de deliberação da comunidade), que exerçam essa posse e façam essa gestão segundo usos e costumes reconhecidos como comunitários.

O mesmo é dizer que esses laços pessoais dos compartes – residência na área onde se situe o terreno e exercício da posse sobre o mesmo e da gestão dele nos termos referidos – são características essenciais dos baldios.

Os baldios são, pois, na essência, não terrenos, mas um modo de propriedade em comum de terrenos.

Para os propósitos que assinala a este comentário, há a frisar que a pertença ao «universo de compartes» não depende apenas de um ato de vontade – mas (tendencialmente) da residência e da participação na posse e gestão do terreno relevante segundo usos e costumes reconhecidos como comunitários.

13 EM JEITO DE CONCLUSÃO

Do que ficou escrito, parece resultar que não está na livre disposição de um subgrupo de compartes criar um baldio, por meio de cisão. A composição dos «universos de compartes» não depende apenas da vontade de neles participar, mas da participação numa certa comunidade, definida por certo modo de possuir e gerir certo(s) terreno(s), afetado(s) a certos fins.

Quanto à questão do critério da unidade dos baldios (i.e., saber, perante realidades complexas, como determinar se há um ou vários), parece claro que ele não é o da localização numa certa freguesia²⁷, nem é o da unidade do terreno, mas sim o da unidade do universo de compartes, na dinâmica do exercício da posse e da gestão sobre terrenos. Havendo um mesmo universo de compartes a possuir e gerir vários terrenos não contíguos tenderá a haver um só baldio. Havendo uma

²⁷ Em acórdão de 15.12.1992 (*in Boletim do Ministério da Justiça* n.º 442, de janeiro de 1993), o Supremo Tribunal de Justiça afirmou que «Pode acontecer que o baldio se estenda por mais de uma freguesia, mas, nesse caso, os habitantes de cada freguesia só podem fruir comunitariamente a parte do baldio situada na área da freguesia de que são moradores» (p. 316), o que, perante a lei atual não parece ter fundamento [e também não o teria à luz do preceito legal que baseou a afirmação, pois esse preceito – o art. 1.º do Dec.-Lei 39/76, de 19 de janeiro – definia baldios como «os terrenos comunitariamente usados e fruídos por moradores de determinada freguesia *ou freguesias*, ou parte delas» (itálico acrescentado)].

única porção de território que seja possuída e gerida por universos de compartes distintos tenderá a haver vários baldios.

Assim, se o conjunto dos compartes do baldio X correspondia a uma tal unidade, a decisão sob comentário seria correta se fosse dada à luz da lei atual, como o terá sido em aplicação da lei vigente ao tempo dos factos.

Resta explicitar que o que fica dito não resolverá facilmente as situações «cinzentas», em que haja comunidades que explorem vários terrenos com «elementos pessoais» comuns e diferentes – o que poderá levar a dificuldades na determinação da existência de um ou vários baldios (e, portanto, no reconhecimento do direito de separação a cada comunidade).

14 BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, N., «Crítica à Reforma de 2014 da Lei dos Baldios», in CES, n.º 37, 2014-2015, pp. 377-388.
- ANDRADE, M. de, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. I, 3.ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 1972.
- ARAÚJO, F., *A Tragédia dos Baldios e dos Anti-Baldios - O Problema Económico do Nível Ótimo de Apropriação*, Coimbra, Almedina, 2008.
- BOCANEGRA SIERRA, R., *Bienes Comunales y Vecinales*, Madrid, Iustel, 2008.
- CAETANO, M., *Manual de Direito Administrativo*, 7.ª ed., Lisboa, 1965, e 9.ª ed., revista e atualizada por Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, 1972, tomo II.
- CASALTA NABAIS, J., «Alguns Perfis da Propriedade Colectiva nos Países da Civil Law», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001 (n.º 61 da coleção *Studia Iuridica* do *Boletim da FDOC*), pp. 223-261.
- CASTRO MENDES, J. de, *Direito Civil (Teoria Geral)*, vol. II, com a colaboração de Armindo Ribeiro Mendes, 1973 (policopiado).
- CLARKE, A., «Land Titling and Communal Property», in *Modern Studies in Property Law*, vol. 8 (edited by Warren Barr), Hart Publishing, 2015, pp. 215-231.
- COSTA GONÇALVES, D., *Pessoa Coletiva e Sociedades Comerciais*, Coimbra, Almedina, 2015.
- FERNÁNDEZ SANTIAGO, C., *O Réxime Xurídico-privado dos Montes Veciñais en Man Común, Natureza e Titularidade*, 2005 (tese apresentada à Universidade de Santiago de Compostela), resumo disponível em <https://unidadesdamullereciencia.xunta.gal/ficha/orexime-xuridico-privado-dos-montes-vecinais-en-man-comun-natureza-e-titularidade>.
- FONTE RAMOS, J. da, «Algumas Notas sobre os Baldios», in *Estudos em Comemoração dos 100 Anos do Tribunal da Relação de Coimbra*, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 173-195.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Las Formas Comunitarias de Propiedad Forestal y sus Posible Proyección Futura», in ADC, vol. 29, n.º 2, 1976, pp. 281-308.
- GOMES CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, vol. I, 2007.
- GONÇALVES MONIZ, A. R., *O Domínio Público, o Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina, 2005.

- GRALHEIRO, J., *Comentário à Nova Lei dos Baldios Lei n.º 68/93 de 4 de Setembro*, Coimbra, Livraria Almedina, 2002.
- HARDIN, G. «The Tragedy of Commons», in *Science*, vol. 162, issue 3859, dezembro 1968, pp. 1243-1248, disponível in <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243/tab-pdf>.
- MENEZES CORDEIRO, A. *Tratado de Direito Civil, III Parte Geral Coisas*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2013.
- MESQUITA, M. H., *Anotação* (ao acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 12 de abril de 1994), in *Revista de Legislação e de Jurisprudência* n.ºs 3847 e 3848.
- MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006.
- PINTO DUARTE, R., *Anotação ao art. 202 do Código Civil Anotado* (obra coletiva com coordenação de Ana Prata), Coimbra, Almedina, 2017, vol. I.
- PINTO DUARTE, R., *Curso de Direitos Reais*, Cascais, Príncípa, 3.ª ed., 2013
- RAPOSO ARCEO, J. J., *Regime Jurídico de los Montes Vecinales en Mano Común en el Marco de la Propiedad Forestal*, 1996 (tese apresentada à Universidade de La Coruña), disponível em https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/13875/RaposoArceo_JuanJesus_TD_1996_01de2.pdf?sequence=1.
- REI, M. R., «Do Carácter não Usucapível do Direito de Baldio (Anotação a uma Escritura de Justificação)», in *Revista de Direito Civil*, ano II (2017), n.º 4, pp. 819-836.
- RODGERS, C., «Reversing the ‘Tragedy’ of the Commons? Sustainable Management and the Commons Act 2006», in *The Modern Law Review*, vol. 73, issue 3, 2010, pp. 461-486.
- RODRIGUES, M., *Os Baldios*, Lisboa, Caminho, 1987.
- TÖNNIES, F., *Gemeinschaft und Gesellschaft Abhandlung des Communismus und des Socialismus als Empirischer Culturformen*, Leipzig, Fues’s Verlag (R. Reisland), 1887, p. 4. (disponível em www.deutschestextarchiv.de/book/view/toennies_gemeinschaft_1887).
- VAZ DE SEQUEIRA, E., *Da Contitularidade de Direitos no Direito Civil Contributo para a sua Análise Morfológica*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2015.
- WEBER-GRELLELT, H., *La Comunidad Germánica*, Madrid, Fundación Registral, 2007 (tradução do original alemão «Die Gesamthand – ein Mysterienspiel», publicado na *Archiv für die civilistische Praxis*, volume 182, tomo 4, 1982, pp. 316-334).